

現代ドイツにおける行政管理の新動向

山下 治 和

要 旨

赤字財政再建を目的に1980年代初頭に英米で始まり、その後アングロサクソン諸国・欧州に波及していった新しい行政管理運動は、幾つかの類型があるものの、基本的には民間企業類似の管理方式を公共部門に導入しようとするものである。ドイツ再統一に伴うドイツ自治体における財政危機の発生、及びそこにおける旧来のヴェーバー主義的行政官僚制がもたらす弊害に対する職員の不満・危機感が主要要因となって、ようやく1990年代初頭からドイツ自治体でも行政現代化運動が開始された。運動の特徴は、自治体職員によって開始され、旧西独の比較的大きな自治体に広まり、政党横断的支持を得ていることである。現代化モデル（新しい制御モデル）の特徴は、職員動機付けの強化、組織脱中央集権化の促進、私企業類似予算・会計の導入の促進、産出志向・結果の重視である。モデル実施の特徴（91～95・96年）は、特定政策分野におけるパイロット・プロジェクトが好まれていること、政治家の介入を避けようとしていることである。ドイツの管理改革と他の欧米諸国のそれの間の共通点は、組織脱中央集権化の促進である。両者の相違点は、前者においては、各自治体の独自のイニシアチブにより、行政内部の組織構造の改革、並びに制御・統制システムの改革が進捗しているものの、自治体の対外関係の再設計、市場に関わる刺激に自らを晒す企图、さらに人的資源を開発し管理する試み等が、後者における場合と比較してまだ十分に進められていないことである。

KEY WORDS

- 1) New Public Management (NPM)
- 2) Neues Steuerungsmodell (NSM)
- 3) Verwaltungsmodernisierung
- 4) Decentralization
- 5) Outputs-oriented

はじめに

本稿における作業目的は、最新の文献を使用して、現代ドイツにおける行政管理の改善・改革の動きを紹介することである。ドイツの動向は欧米諸国の共通した動向と連動しているため、欧米諸国共通の行政管理刷新運動の紹介も合わせて行いたい。

80年代初期から英米において、英米での経験を受けて80年代後期からニュージーランド・カナダ等のアングロサクソン諸国において、財政再建を第一目標とする行政管理（public management¹⁾）上の改革が行われてきた。これらの英米圏諸国において導入された管理方式は、漠然と「新しい行政管理（new public management）（NPM）」と呼ばれ、90年

代に入ってから、ヨーロッパ大陸諸国でもその導入が図られている。アングロサクソン諸国での「新しい行政管理」運動に関しては、これらの国の学術雑誌において多くの論文が論じている。特に英国のフッドの1991年論文²⁾は、他論文における引用が多い指針的論文で、その一部が伊藤大一氏によって日本でも紹介されている³⁾。

しかし、欧州大陸諸国における行政管理上の点検・改善・刷新・改革の動きに関して、また現時点から振り返ったうえでの「新しい行政管理」運動の総括に関して紹介・検討を試みた論文は、日本では皆無である（文部省学術情報センターが所有・管理するデータベース等の検索結果）。「新しい行政管理」を

誤解を恐れずわかり易く言えば、私企業で行われている管理方式を公行政に導入したものと言える。フット等によれば、「新しい行政管理」の考え方は、20世紀初頭の米国に登場したテイラー主義に類似しているという。欧州大陸諸国・日本のように依法的・階統制的官僚制度が発達した国で、このような管理及びその導入が直ちに話題にならない事はある意味では自然である。

とはいえ、やはり財政再建に迫られて、欧州大陸諸国が、さらに遅れて日本が、他国の先例を参考にしつつ行財政の管理をめぐる改善・刷新・改革を模索し始めている⁴⁾。日本では、時限付きだが1995年に毎年改定の「規制緩和推進計画」が閣議決定され、また、「政府・与党財政構造改革会議」が97年6月にまとめた歳出削減策の最終報告に基づき、首相が7月に各省庁に示した98年度予算概算要求基本方針において、38年ぶりにシーリング方式が廃止され経費別上限設定方式が導入された。そして、審議会等から、中央省庁をスリムにすることを目的として、省庁数の削減案、企画部門と実施部門の切り離し案(独立行政法人制の創出)等が国民に提示されている。しかし、予算・職員等をどういう基準の下にどの分野でどの程度削減するか、その際削減のあり方や順序をどうするかということについての具体的な提案は、政府からまだ十分に国民に示されていない。

日本における議論がこのようなクリティカルな局面に到った時、憲法・行政諸法で保障されている、権利、身分、公平性等の考え方、並びに終身雇用、年功序列、階統制等の制度の意義が問いなおされるであろう。これらの考え方・制度の多くは、19~20世紀初頭の欧州大陸諸国特にドイツで磨き上げられ、いわゆる「ヴェーバー主義的〔行政〕官僚制モデル」(Weberian bureaucracy model)の構成要素として今日広く知られている。したがって、現代ドイツの行政における管理改善・改革の実態を認識することは、日本における今後の管理改善・改革の動きをより客観的に認識することに役立つことであろう。

〔1〕欧米諸国における「新しい行政管理」(NPM)運動

(1) 運動の共通的特徴

経済協力開発機構(OECD)が構成員国からの報告をもとに作成・公表したレポートによれば、日本・欧米諸国を含む工業化がある程度進んだ国において、行政管理改革が焦眉の課題になっているという。改革圧力要因は、「政府活動の国際競争へのインパクト

にスポットライトを当てる、グローバルな市場地域の開発、公的部門の実績(performance)は私的部門のそれよりも劣っているという自覚、公的部門は私的部門を圧搾しているという懸念、公的部門の将来的成長への制約、所与の財政不足及び高額の公的負債、伝統的解決法によって政府が経済問題・社会問題を解決する能力についての期待が低下していること、説明責任の改善・選択・サービスの質に対する市民の要求、公的部門の職員からの要求」(OECD, 1995, p. 19)である。

OECDによれば、これらの圧力に対するOECD構成員国による対応は、明確な改革パターンを認識させるほどに高度に収斂しているという。「総じて言えば、改革は、パラダイムの変化として記述され得る。すべての国が改革上のすべての前線に移動しつつあるわけではないということが想起されねばならないにもかかわらず、・・・一つの新しい秩序への動きがある」(OECD, 1995, p. 27)のである。そして、改革的対応を貫くものは「高度に中央集権化された命令・統制のシステムは新しい環境にはふさわしくないという認識」であり、改革の目標は「公的部門の実績を改善すること及び経済における公的部門の役割を再定義すること」(OECD, 1995, p. 26)である。

さらに、レポートによれば、この行政管理改革上のイニシアチブは、以下の8つの主要な趨勢で特徴づけられる。

- 「1. 権威の移譲、柔軟性の提供
 2. 実績(performance)・統制(control)・説明責任(accountability)の確保
 3. 競争・選択の促進
 4. 応答的な(responsive)サービスの提供
 5. 人的資源管理の改善
 6. 情報伝達技術の開発
 7. 規制の質の改善
 8. 中央における操縦(steering)諸機能の強化」
- (OECD, 1995, p. 28)

しかし、「新しい行政管理」(new public management)(NPM)運動或いは「管理主義」(managerialism)運動という、主にアカデミズムで使用されている概念は、英米の改革とこれに影響されたより限られた諸国(ニュージーランド、オーストラリア、カナダ、スカンジナビア半島諸国、オランダ、スイス、ドイツ等)における行政管理改革運動を意味する。これを定義すれば、「管理主義及び新しい行政管理は、1970年代末以降公的サービス部門においてなされてきた、構造上の、組織上の、管理上の諸変化

を記述する用語であり、「本質的に、私的部門の管理諸制度・管理諸技術を公的サービス部門に適用することを内包している」(Farnham, Horton, 1996, p. 259) となる⁵⁾。

新しい行政管理については複数の研究者がその特徴を列挙する試みを行っており、キッカートによれば、「それらすべてに共通しているものは、少なくとも以下の3つの特徴である。1. ビジネス管理技術、2. サービス志向及びクライアント志向、3. 競争のような、市場類似のメカニズム」(Kickert, 1997, p. 18)。ここでは、この3点を核として含むファーンハン等の最新の共通特徴列挙法を示したい。

- 「1. 諸目標を設定し、政策上の諸争点を明確にする際に、戦略的管理 (strategic management) の役割を強調する、合理的管理アプローチを採用すること。
2. 政策を行政から分離することが企図されている組織構造上の変化。及び、対内的に組織の他の諸部分に対してであろうと、対外的に『公衆』 (public) に対してであろうと、サービス提供に対して委任された責任を負う実施諸単位を創出すること。
3. 階統構造 (hierarchies) を圧縮する (shorten) ことが企図された組織構造上の変化。セット化されている実績諸目標の達成に対する管理責任の移譲。及び、セット化されている実績諸目標の達成に責任を負う個々の管理者の確保。
4. 経済性、能率性及び有効性という判断基準の観点から、組織上の達成を測定すること。すなわち、なされるべき達成の比較・測定を可能にする実績指標 (performance indicators) の開発、及び、将来の諸決定を下すことが可能となる情報の提供。
5. 公的諸組織の文化を、公共サービス上の伝統的な諸価値によって支配されるものから、『新しい』公共サービスモデル上の市場的価値・ビジネス的価値・企業家的価値に順応させられたものに変化させるための、能動的諸政策を開発すること。
6. 集団主義的諸アプローチを弱めて個人主義的諸アプローチを導入することが企図された人的資源管理諸技術を実施すること。これらの技術の中には、被雇用者の支持の動員を追求すること、及び、持続的な構造上の・組織上の変化への対処が含まれる。
7. 柔軟で、応答的で、学習的な公的諸組織の創

出を追求し、クライアント・買い物客 (customer)・市民としての公衆に焦点を当てる『公共サービス志向 (orientation)』を発展させること。その際、供給によって導かれるサービスから需要によって導かれるサービスへの移行を伴う。また、この『志向』は、もはや専門職的供給者によって支配されるのではなく、サービスを受ける人々のニーズへの対応によって支配される。

8. 予算・階統構造によって統制される伝統的信頼関係を、対内的にも対外的にも、価格・質・量に基づいた、『購買者 (purchasers)』と『提供者 (providers)』の間の契約関係に置き換えること」

(Farnham, Horton, 1996, p. 260)

(2) 運動の種差性

OECD は、各国行政管理のパラダイム変化を指摘しながらも、レポートにおいて、「単一の改革モデルは存在せず、既成の解決法も存在しない」(OECD, 1995, p. 25) と述べている。従って、新しい行政管理についても幾つかの位相の種差を確認する必要がある。ここでは、形式上の種差と内容上の種差を示したい。

まず、形式上の種差として、各国において管理改革がどの政府レベルで行われ、改革に際して各政府レベルはどのような関係にあるのかということが最も重要である。ライヒャルトによれば、中央政府からの改革推進圧力がより強力な国と、中央政府からの圧力がより弱いあるいは欠如している国とに大きく二分できるという。前者には、英国 (正確にはグレートブリテン)、米国、ニュージーランド等が、後者には、ドイツ、オランダ、フランス、スカンジナビア半島諸国等が含まれる。そして、前者の中で、グレートブリテン、ニュージーランドにおいては「専制的な上意下達式の戦略」が採用され、後者の中で、ドイツ、オランダにおいては「国家の (認知可能な) 援助措置を伴わない、自治体の孤立した改革」が進展しているという (Reichard, 1993, S. 15)。

次に、内容上の種差として、管理運動類型化の試みを紹介したい。ファーリー等によれば、「伝統的公行政モデルから離れていく動きを表しているにもかかわらず、・・・重要な相違と明確な特徴を含んでいる、新しい行政管理についての四つのモデルを区別することができる」(Ferlie, et al., 1996, p. 10) という。それらの名称と特徴は以下のとおりである。

- 1) モデル1：動因としての能率性（The Efficiency Drive）—— 公的部門をよりビジネス世界に似たものにするために、直接的な管理的統制を通して、能率性に関する次のような猛々しいテーマを追求する。財政統制への関心、階統制による管理、労働についての『命令と統制』様式、権力の上級管理職への移動、会計監査の拡大、専門職から管理職への権限の移譲等
- 2) モデル2：組織の規模縮小及び組織の脱中央主権化—— 1900年～1975年の時期においてあらわになった、組織の大規模化・垂直的統合化という歴史的推移が逆転してしまったという認識をもとに、公的部門においてこの逆転現象を実現しようとする。モデルの主要な指標は、階統制による管理から契約による管理への移行、小規模な戦略的中核部と大規模な現業上の周辺部の分裂、より平坦な（flatter）組織構造への動き、『命令・統制』的管理形態から、影響力による管理のような新しい管理スタイルへの移行の動き等である。
- 3) モデル3：組織内文化の卓越性（Excellence）の追求—— 管理理論上の人間関係学派の公共サービスへの適用を表している。モデル1の高度に合理的なアプローチを拒絶し、人々が実際に労働現場で振る舞う仕方における価値、文化、儀式、シンボルの役割にスポットライトを当てる。そして、組織はいかにして変化・革新を管理するか、その際リーダーシップのあり方はどうかということに強い関心を示す。
- 4) モデル4：公共サービスへの志向—— 私的部門における優れた品質管理を導入し、（特に地方の）ユーザー・市民に対してサービスについての説明責任を保証することに強い関心を示すものの、現在最も発展が遅れており、依然としてその潜在力を十全に発揮していない。主要な指標は、サービスの品質についての大きな関心（総合的品質管理）、管理過程における（顧客（customer）というよりもむしろ）ユーザーの利害・価値の反映、フィードバックの主要な源泉として、顧客の見限り（exit）よりもむしろユーザーの要望（voice）を信頼すること、公的部門における管理についての正統的関心としての参加の保証・説明責任の確保を強調すること等である（Ferlie, et al., 1996. pp.11-15）。4種の類型間関係は次の通りである「モデル1は、1980年代初期から中葉にかけて出現し、支配的になった最も初期のモデルとみなすことができるが」、現在、（他のモデル、特にモデル2、3によって）ま

すますます挑戦を受けるようになってきている」（Ferlie, et al., 1996. p.10）。そして、ファーリー等は、1980年代にモデル1に続いてモデル3が現れ、1990年代に入ってモデル2、さらにはモデル4が出現してきたと説明している。

(3) 欧米における評価

管理改革のやり方は既述のように多様であるのだが、改革によって生じた変化についての現時点における積極的評価をファーンハン等は次のようにまとめている。

1. 国民に対するサービスを低下させることなく、行政諸資源を節約できる。
2. 契約の多用が、サービスの提供をより正確なものにする。
3. 公的サービス諸組織が、そのサービスを利用する人々に対して、より応答的に（responsive）なる。
4. 公務員諸労働組合及び専門職諸団体の伝統的な権力を抑制できる。
5. 柔軟性（flexibility）がよりいっそう高まるため、地方政府の管理者たちが、組織諸政策・組織諸活動を刷新して、これらをその地方の状況・ニーズに適合的なものにする機会が増える。（Farnham, Horton, 1996, pp.267-8）。

他方、行政管理改革運動とその効果に対する批判は、運動がことさらにトピック化させられることによって不断に改善に勤しんでいる人々によけいな緊張・不安を与えてしまうことに対する危惧と、「改革」の具体的内容・具体的結果に則した批判に二分できるであろう。前者の批判の例として、クラークの言明を紹介する。「これらの観念やこれらの展開には多様性があるのみならず、しばしばこれらは相互に矛盾し合っているように見える」「存在しない首尾一貫性を含意するという意味で、new public management は誤解を招きかねない」（Clarke, 1996, p. 32）『再発明』（re-invention）という言い回し及び『管理革命』という言い回しは、決まり文句になってしまった。これらの言い回しは、主要な変化に対する要求を理解するのに役立つかもしれないが、これより後がないという非継続性を意味する」（Clarke, 1996, p. 11）

後者の批判の例としては、やはりファーンハン等の次のまとめを紹介したい。

1. 管理的ポストに雇用される人の数を増やす反面、管理過程における労働組合の参加及び職員の集団的参加を最小限にする。

2. 行政管理者たちは政治的変化・経済的変化の代理人であるという意味で、管理は政治化されているにもかかわらず、彼らは、政治家たちによって作られた政策を実施する中立的な専門家（professionals）であり、組織上の有効性・能率性の向上のみに関与している、というレトリックがなされている。
3. 職員のモラルの低下、雇用期間の短縮化、雇用条件の悪化、健康維持のための規制の緩和、労働上の安全のための規制の緩和等が生じる。
4. 新しい行政管理において採用された多くの技術が必ずしも積極的な効果をあげていない。例えば、公的領域の広範な市場経済化（marketisation）は、腐敗のリスクを増大させる。また、公務員制度のリストラ、地方政府のビジネス諸単位への断片化、労働諸組織・サービス諸単位の顧客（customer）への直結化は、派閥が形成され各派閥がお互いに反目し合うシステムを創出する。また、契約による業務移転に伴うコストは大きい。
5. 管理構造におけるよりいっそうの権限移譲及びサービスのよりいっそうの断片化は、サービス提供基準における、サービスの質における、雇用期間・条件におけるよりいっそうの多様化をもたらしていく。このことは、コミュニティへの供給者としての公共サービスの特性を減じさせ、労働力の中で最高の資格を有し熟練度の最も高い構成員たちに対する潜在的雇用者としての公共サービスの魅力を減じさせている。（Farnham, Horton, 1996, pp. 268-271）

〔2〕ドイツにおける行政管理改革の展開

(1) 展開の条件

① 開始の遅れ

ドイツのエディション・シグマ社が1994年から刊行を始めている叢書『公的部門の現代化』の宣伝文書には、編纂者の次のようなあせりがかいま見られる「変化した社会諸条件への公的部門の適応は、とりわけドイツにおいては差し迫った課題になっている。ドイツは、以前と異なり、今日では、イノベーション上の開発（Innovationsentwicklung）において、部分的に、明瞭に、比較可能なライバル諸国に負けており、国際的に基準となるイノベーションの質という点で、挽回を必要としている」。

「新しい行政管理運動が、英国あるいは米国のような国において開始されてから約10年後によりやくドイツ連邦共和国に到達した」理由は、ライヒャル

トによれば少なくとも次の5点である。

1. 公的財政における赤字傾向、及び強力な財政削減措置によって引き起こされた財政的圧迫（financial pressure）が、ドイツにおいては他の諸国におけるよりも遅れて発生したこと。
2. ドイツ人は、一般的に、強い国家（strong state）を信頼し、重い納税義務にめったに反抗しないように見えること。
3. 行政枠組みがしっかりしていること（連邦主義・地方自治を基盤とした脱中央集権、並びに広範囲にわたって実施されている補足性原則（subsidiarity principle）⁶⁾）。
4. 法を志向するという一側面に偏っているとはいえ、相対的によく訓練された公務職員は、時がたつにつれて大きくなっていく問題・困難を扱う能力があること。
5. ドイツ政治行政システムの特殊な構造的パターンと伝統的文化、すなわち『官僚制的規制を通じた制御の持続性』。特に、公法及び公法上の規制は、公的分野における管理上の改革への深刻な制約である。（Reichard, 1997, pp. 61-3）

② 動 因

しかし、1990年頃、社会的文脈上の逆転が発生し、このことが公共部門の業務・構造・手順の再考への道を開いた。変化の構成要素として重要なものは以下のものである

1. 高い失業率による社会福祉上の支払い増加によってある程度引き起こされた大きな財政的圧迫（financial pressure）。
2. ある程度権限の強い中央集権のために、またある程度制御手段の欠如のために、公共施設（public institutions）を管理することがますます難しくなっていることを、行政官が経験していること。
3. ドイツにおいてはたいていは地方政府によって提供されている公共サービスに対する、市民の自信・買い物客（customer）志向が増大していること。
4. ヨーロッパ統合が、地方政府の行政能力・行政実績を配置上のより重要な一要因（a location factor）にしているために、地域間競争が激化していること。
5. 国家の役割に関するイデオロギー上の立場が収斂していること。社会福祉国家の将来、及び国家が小さくなるように境界線を引き直す必要性が、種々の政党によって議論されていること。
6. 国家と官僚制が、公衆（the public）からの圧力に晒されるようになったこと。公的当局の非能

率性を批判することは、一般的な流行になってきている。(Reichard, 1997c, pp. 64-6)

公共部門の見直しは、ドイツでは公的部門・行政の「現代化」(Modernisierung)と一般的に呼ばれるようになったものの、これはもっぱら地方自治体(特に大・中規模の都市)で実施されている。その主たる理由は、「連邦レベル及び諸州レベルでは、おそらく財政的圧迫(financial pressure)の程度がより小さいことのため」である。「連邦政府は、公務員制度における若干の調整を計画している(例:実績に関連した俸給支払い、昇任(career)構造におけるよりいっそうの柔軟性)」ものの、「連邦政府レベルでは、現在まで、新しい管理概念を導入しようとするどんな兆候も見られない」。他方、諸州レベルでは、状況は多様である。「3つのいわゆる都市州(ベルリン、ブレーメン、ハンブルク)は、新しい制御概念を設計し実施することで忙しい。特に、都市州ベルリンは、新会計手続き・新予算編成手続きを含む包括的な管理改革アプローチの導入で知られている」。ただ、平原州については、バーデン=ビュルク州政府において人事管理分野で、シュレスヴィヒ=ホルシュタイン州政府において予算編成・統制(controlling)の分野でパイロット方式の改革が進展しているだけで、他州における改革は依然限定されている(Reichard, 1997c, p. 62)。ライヒャルトによれば、興味深いことは、特に上に例示した州は、構成自治体における管理改革上の自由の余地を拡大させるための州法上の特別措置(州に所属する地方政府の条例に特別の実験条項 Experimentierklauselnを導入させる措置)を講じていることである。すなわち、「この条項は、すべての法規範に拘束されることなく新しい制御モデルをテストするためのパイロット研究を行うことを自治体に許容している。このアプローチは、スカンジナビア諸国におけるフリー・コミュニケーション実験運動の影響を受けてきている」。そして、さらに、「責任を負う州省庁は、これらの実験条項を、財政法・公務員法の分野もカバーするように、拡大することを期待されている」(Reichard, 1997c, p. 63)のである。

自治体政府レベルで管理改革が進んだ原因の中で最も重要なものは、ドイツ再統一に伴って顕著になった財政赤字、及びそれからの脱出要請である。バンナー等は、「給付に対するより一層増大していく期待と持続的な財政的圧迫の間のシェーレ現象が、人々を不安にさせつつ現れている。これに照応して、政治家とドイツ自治体行政幹部(Führungskräfte)

が認識し始めたことは、合理化の小刻みな歩み・・・ではなく、根本的な行政改革が避けられないということである」(Banner, Reichard, 1993, 序文)と説明している⁷⁾。しかし、その他に次のような推進圧力があつたことが指摘されている。

1. 伝統的な管理構造・管理手段に対する地方の実務家の強い不満、及び改革を求める彼らの主体的イニシアチブ。
2. すべての主要な政治勢力が行政現代化についての考え方に満足していること。すなわち、社会民主党及びこれに近い労働組合は、改革が民営化に対する有望な対抗措置とみなされるために満足している。保守的政党は、改革が私的部門志向の適切な管理を約束しているために満足している。緑の党は、改革が市民/顧客志向を、市民/顧客の参加を、市民/顧客への権限付与(empowerment)を改善できるかもしれないために満足している。結果として、労働組合の一部(例えば、ドイツ公務員労組 ÖTV)を含む比較的広範な改革連合が見いだせる。
3. ドイツ自治体に対する準公的なコンサルタント機関である自治体行政簡素化研究所(KGSt)の伝道師的戦略によって、「新しい制御モデル」が普及したこと。
4. 公共的利益の促進について高い実績をもたらした行政を表彰する幾つかの品質競技(quality awards)(例えば、1992年、1994年に開催され、1996年に向けて開催が準備されている、シュパイヤー行政大学院主催の品質競技)、及び1993年にバーテルスマン(Bertelsmann)財団によって開催された、地方政府における民主主義と能率性を競い合う国際競技賞。
5. ドイツにおける公的部門が成長しつつある市場であることを発見したコンサルタント産業が、その影響力を自治体によりいっそう及ぼしていること。(Reichard, 1997c, p. 65)

1～5の中で特に重要であると筆者が思う現代化推進要因は、1の行政内在的な要因である。上記3に記した自治体行政簡素化研究所から定期的に出される報告者をもとに、ライヒャルトは、行政現代化上の行政内在的欠陥を次のように五つにまとめており、これらが相まって「官僚制的中央集権制」「組織された無責任の体系」をもたらしていると指摘している。

1. 戦略上の欠陥:

欧州においてますます増大している立地上の競

争（都市開発，経済移民，社会政策，エコロジー等）において，よりいっそう強力に戦略上の転換を図らねばならないにもかかわらず，ドイツの自治体は，短期的な日々の管理によって閉塞させられていること。

2. 正統性上の欠陥：

ドイツの自治体は，十分なサービスを市民に提供できていないにもかかわらず，不十分なサービスに対し恒常的に高い料金を請求しなければならない。そして，サービスに対する市民の要求・市民の行政参加要求の高まりの中で，自治体行政は，自己のサービスについて市民に釈明をしなければならない。

3. 行政管理上の欠陥：

自治体行政は，依然として法規範，階統制，中央集権的な資源管理という官僚制的手段によって制御されているのだが，ルーティン業務において制御効果が過剰になる一方で，戦略的領域において明白な制御不足傾向が観察される。その結果，自治体行政には，目標，戦略的企図，（行政の自己制御に寄与する）明確な責任構造が欠如している。

4. （行政職員の）動機づけ上の欠陥：

職員指導は，相変わらず「職業官吏の伝統的諸原則」に基づいてなされているのだが，これらの原則は活動に対する魅力的な刺激を保証せず，なかば自動的に特殊な「官吏エートス」をすべての職員に準備する。その結果，不十分な労働密度，高い欠勤率，上司の指導行為の不足等が日常化している。

5. 労働市場における（自治体）公務に対する魅力の欠如：

若年労働力確保の見地から，公務における階統制，高密度の規制，自己責任，俸給，養成，昇進の可能性等が，私経営上のそれらと比較して，批判されている。また，就職の際に党員手帳の保持が幅を利かせたり，官職獵官が行われていることも就職志願者から批判されている。（Reichard, 1994b, S. 14-16）

(2) 展開の過程

— 「新しい制御モデル」(NSM) の普及 —

① 「新しい制御モデル」(NSM) の登場とその特徴

「行政の現代化」(Verwaltungsmodernisierung) とドイツで呼ばれる自治体行政管理改革運動を実際に提起し普及させたのは，既述の自治体行政

簡素化研究所 (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) (KGSt) である。これが各自治体に示した「現代化」のいわば青写真は「新しい制御モデル」(Neues Steuerungsmodell) (NSM) と呼ばれている。以下，ライヒャルトと当時この研究所の所長であったバンナーの論文から，このモデルの提起・普及をめぐる経緯を紹介する。

自治体行政簡素化研究所は，1988年から1991年にかけて，新しい管理概念のための最初のいくつかの勧告を練り上げた。研究所が90年当時国際的な改革シーンにおいて着目した国は，英国ではなくてオランダであった。イギリスにおいては，自治体行政のより大きな企業類似性への変化が，この時点までは他のどの国よりも急速にかつラディカルに進行した。しかし，英国政府は，中央集権的なやり方で，自治体の給付活動に対し「市場で通用するかどうかのテスト」(“Markttest”) を行うよう命令しており，このようなやり方は90年時点のドイツ人の眼には非常に異様に見えた。ところが，隣国オランダの自治体は，改革が欧州大陸の中で相対的に進んでおり，欧州大陸諸国共通の比較可能な行政構造を有しており，行政パフォーマンスも良好で，何よりもドイツ人にとっての言語上の障壁が低かった。

そこで研究所は，改革を行っているオランダの一連の自治体から，ティルブルク (Tilburg) を「モデル都市」(“Vorzeigestadt”) として選んだ。この都市は，1980年代初期に，私的部門の企業管理概念に大きく影響された専門的管理モデルを導入した。特に，財務管理において，財政制御システムが組織類型「官僚制」特有のものから組織類型「企業」特有のものへ切り換えられた(ティルブルク・モデル)。90年当時のドイツ自治体の財政危機が顕著になりつつあっただけに，ティルブルクの新しい財政制御形態に対するドイツ自治体関係者の関心はいやがうえにも高まったのである。

研究所は，ティルブルク・モデルをもとに，1991年から，新しい制御モデル (Neues Steuerungsmodell) というラベルの下に，いくつかの勧告書を出版した。新しい制御モデルは，市政担当官 (city managers) 連合が生み出した一つの産物である。すなわち，このモデルの主要なアイディアは，研究所の前所長ゲルハルト・バンナー (Gerhard Banner) が司会を務めるワーキンググループの仕事に由来する。このワーキンググループのメンバーは，市政担当官，つまり大都市の市長，財務部門の長，組織部

門の長であった。彼らは、行政内部の制御上の欠陥に苦しめられており、都市行政内部の管理構造の改革に興味を抱いていたのである (Banner, 1993, S. 190-4; Reichard, 1997c, pp. 66-8)。

さて、新しい制御モデル運動の、モデル自体の特徴はどういうものか？ そもそも、なぜ新しい行政管理という名称が使用されないのか？ ドイツ語には、経営学上の専門語である英語の management に相当する語は容易には見つからない。ヤンによれば、ほとんどのドイツ人はこの用語が何を意味するのかわからないという。management の古典的な定義「望まれた結果を達成するための諸資源の組織化とその方向づけ」を、多くのドイツ人は、「操縦 (steering)、指導、統制 (control) を意味する Sreuerung という概念と等置するであろう」と彼は述べている (Jann, 1997, p. 91)⁸⁾。次に、このモデルの基本要素であるが、総じて、「全く異なった構成諸要素の混合物」(Reichard, 1997, p. 68)「せいぜい、諸観念、諸概念、諸シンボル——しばしば、とりたてて新しいものでさえもない——の一つの束」(Jann, 1997, p. 90)にすぎない。ただ、ドイツにおける管理改革上の動因の特殊性とかかわって、諸要素は、旧来の欧州大陸特有の官僚制へのアンチテーゼ的な色彩が強い。すなわち、それらは、「公的部門に関する伝統的なヴェーバー主義的概念のほぼ神聖な中核的諸要素 (分断化された人事制度、階級制、官房学に基づく予算編成・経理、規則による組織パフォーマンスの操縦・統制) を疑問視する」(Jann, 1997, p. 92)。すると、新しいモデルは、不可避免的にこれら四つの古い要素を批判する新しい四要素を内在的に含むことになる。スローガン風に表現すれば、「1. 扶養 (alimentation) から動機付けへ、2. 階級制から脱中央集権化へ、3. 官房学から原価計算へ、4. ルールから結果へ」となる。ヤンは、新しい制御モデルの四要素或いは四つの特徴並びにそれらの下位要素を、次のようにまとめている。

- 1) 人事領域における、動機付けのよりいっそうの強化：
 1. 業績 (performance) に連動した俸給支払い。
 2. チームワーク及び総合的品質管理 (total quality management)。
 3. 資格付与 (qualification) のよりいっそうの促進、並びに (公的部門内の、及び特に公的部門・私的部門間の) 人事異動 (mobility) のよりいっそうの促進。
 4. 人事管理についての新しい概念及び人的資源

の開発。

5. 法の比重をより小さくし、経済・ビジネストレーニングの比重をより大きくすること。
 6. 伝統的官吏 (ベアムテ Beamute) の数を削減する (かもしくは、さらにこれを廃止する) こと。
 7. 管理職の専門職性及び責任感をよりいっそう高めること。
 8. 最高管理職の任期を特定の期間に限らせる (Spitzenpositionen auf Zeit) こと。
- 2) 組織領域における、脱中央集権化のよりいっそうの促進：
 1. 階級制の階層数をより少なくすること (平坦な組織 flache Organisation)。
 2. より広い統制範囲を有するより大きな (larger) 行政単位の創出。
 3. 組織構造をより融通がきくものにする。及びプロジェクト志向の業務のよりいっそうの促進。
 4. 自己自身にかかわる行政資源に自己が結果責任を負う、脱中央集権化されなれば自律化した行政単位。
 5. 総合窓口を有する事務所 (one stop offices (Bürgerämter))。
 - 3) 財務領域における、企業会計のよりいっそうの促進 (more accounting)：
 1. 柔軟な予算編成のよりいっそうの促進
 2. 総合予算制 (global budgets) のよりいっそうの促進。
 3. 行政資源利用についての透明性をよりいっそう促進すること。
 4. 行政内部における原価計算 (cost accounting) 方式の導入。
 - 4) 行政手続き領域において、結果をよりいっそう重視すること。
 1. 結果の測定について、産出 (output)・実績 (performance) を志向すること (指標づくり Kennzahlen, 報告義務)。
 2. 統制 (controlling)。
 3. 契約管理。
 4. 公的部門内の行政単位間の比較・競争。並びに公的部門と私的部門の間の比較・競争。
 5. サービスを市民に提供するかそれともサービスを市民に購入してもらうかを、意識的に意思決定すること。
 6. 生産物志向及び消費者志向。(Jann, 1997, pp. 90-2)

これらを部分的に補足する。まず1)の1・3・6について、ドイツにおける人事改革は、連邦政府が集権的な仕方で責任を負う公務員法による法的制約を被っている。特に、同法は、実績に関連した俸給支払いを許しておらず、また職員を他の刺激(incentives)で動機づける機会を妨げ、また柔軟な人事上の決定を下す機会を妨げている(Reichard, 1997c, p. 77)。次に2)の4について、地方公営企業を増やし、次にこれの法的地位を公法的地位から私法・商法的地位へと転換させてこれを法的に独立した法人にする、という戦略がとられている(地方政府は事業主としての地位を維持しているものの、政治上の影響力を欠くことになる)(Reichard, 1997c, p. 71)。また、3)の1・2について「総合予算制」とは次のような仕組みである。財務部門は、従来のように各部門及び各予算項目のための詳細な歳入・歳出計画を作成せず、総合的な予算高(global budget figures)のみの計画立案を行い、これらの額を種々の部門(departments)に一括払いの形で割り当てる。地方議会は、もはや部門予算の細目を決定せず、予算枠の政治的意義に議論を集中する。種々の部門は、自己の予算を自己のニーズに従って自由に内部で配分する。各部門は、支出額を異なる予算費目間で流用することが認められており、また予算のうち使われなかった部分を次年度に繰り越すことが認められている。但し、各部門は、事前に作成されている産出/実績指標をもとにして、自己の活動及び自己の部門で達成したことを、定期的に最高管理者に報告することを強いられている(Reichard, 1997c, p. 69)。また、3)の4に関わって、会計制度の改革方向は次の通りである。ドイツの自治体は、法律が自治体に指示していることもあって、純粋に現金を基礎とした制度である官房学的簿記(Kameralistik)を採用してきた。しかし、伝統的公共会計制度では限界があるため、会計制度を企業が採用している管理会計(management accounting)(費用/実績会計、発生主義に基盤を置いた財務会計、財務報告等を含む)にできるだけ近づけようとする試みが、多くの自治体でなされている。それは、特定の公共サービスにかかった費用を確認するために、またサービス単位や部門単位において生じる間接費の内部清算を認めるために、原価計算[筆者註:生産物1単位当たりの原価を算出すること]という方法を導入することである。この原価計算方式は、管理会計へ向かう第一歩と位置づけられている(Reichard, 1997c, p. 70)。また、4)の1・6について、管理の力点を

投入から産出に移すという新しい制御モデルの基本論理に従って、幾つかのパイロット自治体は、生産されたサービスの費用/便益を考慮しつつ、生産物を定義し、きわめて詳細な生産物カタログ・生産物説明書を作成している。自治体簡素化研究所は、積極的な自治体を、そこでの経験を教えてもらう代りに、福祉サービス或いは青少年サービスのような特定の政策分野のための生産物カタログを与えることで、支援している(Reichard, 1997c, p. 70)。最後に、間接的に3)・4)にかかわる措置として、特に税収基盤の減少と新業務の飛躍的増大のジレンマに悩んでいる旧東ドイツの自治体では、民間資本を利用する目的で、部品の外部調達(outsourcing)・契約による業務の外注(contracting-out)・民営化が採用されている(Klages, Löffler, 1996, pp. 135-6)。

次に、新しい制御モデル運動の、運動の進め方についての特徴を、やはりヤンの論文をもとに以下に要約することにしたい。

1. 1991年から1995・96年までに、旧西ドイツの地方自治体の70%以上が、新しい制御モデルにかかわる何らかの実験に関与しているが、旧東独諸州の中でこれに関与している自治体の数は少ない。
2. 運動は、中央政府(連邦政府、旧西独諸州政府)及びアカデミズムからではなく、地方政府職員(特にサービス提供組織の職員)によって開始され、推進されている。そして、この点が、旧西ドイツにおけるかつてのほとんどすべての行政改革の場合と違っている。
3. 運動は、単に公共サービス提供上のミクロ経済的能率性だけにかかわっているのではなく、民主主義・政治的説明責任・正統性等の問題にも焦点が当てられている。なぜなら、運動は、大規模組織制御のための伝統的な官僚制的方法の欠陥及びサービス提供上の非能率性が、政治的指導・政治的制御(politische Steuerung)における欠陥によってもたらされた、と認識しているからである。
4. 現状の手続き・現状の解決法に関わる幻滅は超党派的であるため、運動は強い反イデオロギー的傾向をもち、最初から少なくとも地方レベル・州レベルで政党横断的支持を獲得した。すなわち、運動は、保守的政党に対してはより少ない行政コストを約束し、社会民主党及び労働組合に対しては(最近では、緑の党に対してさえ)よく機能する政府を(また、反民営化、反国家撤退を)約束

している。そしてさらに、1994～5年に、ドイツの自治体全体において、非常に強力な新しい制御モデル唱導連合が出現した。この連合は、地方政治家、ますます増加してきているのだが州政治家、地方政府管理職、民間コンサルタント、労働組合、数としてはかなり限定されているが行政学関係の大学人を包含している。連合において著しく欠如しているカテゴリーは、少数の例外を除いて、伝統的政治学者、社会学者、法律家である。(Jann, 1997, pp. 86-9)

② 「新しい制御モデル」(NSM)の実施状況

1991年から95・96年までのモデルの実施状況を、バンナーとライヒャルトの論文から、以下に要約する。

自治体行政簡素化研究所が1991年にモデルを公表してからわずか1～2年のうちに、旧西独諸州（ほとんど、ノルトライン・ヴェストファーレン州）の約40の地方政府（圧倒的に大都市）が、制御モデルの特定の要素を実験し始めた。実験がこの州に集中した理由は、この州が高度に工業化されているにもかかわらず、ほとんどの都市において深刻な財政的圧迫が続いていたからである。また、この州内の都市・郡の憲章が、他の州の自治体憲章よりもより非実効的でより紛争惹起的であり、したがってこの州においては他の州におけるよりも適切な行政管理を行うことが難しいと市政担当官達に判断されていたからである。

行政現代化運動の最初の段階において、ほとんどの自治体政府は、ヤンが指摘した運動の四つの要素のうち、まず、「階統制組織の脱中央集権化」から出発し、そののちの財政的圧迫の増大のために、次に、「予算編成方式・会計方式の私企業類似化」に移行した。しかも、両実験において、ほとんどすべての自治体は、特定の政策分野に限定したパイロット研究を行った。その理由は、実験には高度なリスクが伴うこと、パイロットケースにおいては学習の機会・矯正的措置が講じられる機会があることである。

まず、行政資源に対する責任を脱中央集権的にするためのパイロットプロジェクトが実施された。その最終目標は、限定された予算を有する専門領域が限定された給付（生産）を提供し、生産過程においてその注目をよりいっそう強くサービスアウトプットにとりわけサービスの質に向けることである。専門領域の能力を向上させるために、専門領域に、専門にかかわる責任に加えて、サービス提供に必要な諸行政資源（貨幣 Geld, ポスト Stellen, 人員

Personal, 投資物 Investitionen）が移譲された。各専門領域は、これらの資源を自由に管理しかつ相互に交換できた。会計年度の途中において生じてくる、予定と実績の間の通常のずれは、予算の範囲内で食い止める事ができた。予想外の大幅な支出増が起こり、しかもこの支出増が事前に内部調整上のあらゆる可能性を汲み尽くしてしまっていた場合にのみ、追加的資金が議会の了承を得て専門領域に与えられた。このようにして、各専門領域は、徐々に、コストについての責任・生産についての責任・サービス受領者（クライアント）についての責任を強化させてゆき、行政組織の内部で及び自治体財政の内部でよりいっそう自己制御的な「経営体」に発展していく、ということが期待されていた。

次に、予算案編成の新方式についてのパイロットプロジェクトが実施された。それは、各官庁の概算要求で開始される、予算案編成上の古典的な積み上げ方式とは異なり、本稿ははじめにで記した「経費別上限設定方式」類似の方式を、各行政レベルで、しかも政治的イニシアチブの発揮によって行う方式である（筆者の評価）。すなわち、翌年度に自治体の管轄になる全財源は、各部門の予算（Dezernatsbudget）に分割される。部門長は、自部門に割り当てられた全財源を配下の諸局に配分し、そののち、各局は、予算枠の範囲内で、自己の予算を財政部門ごとに正確に配分する。このようにして、管轄に入ってくる全財源が超過しないことが保証され、専門諸領域は財政上の均衡に責任を負わせられる。この方式が機能するためには、各専門領域に予算執行上の柔軟性が付与されねばならず、そのためには、各専門領域に、組織領域・人事領域におけるより大きい権限を付与すること不可避になる。よって、第一番目のパイロットプロジェクトが第二番目のそれに先行していることが望ましいのである。

約5年後（1995～96年）までに、ドイツの数百の自治体が新しい制御モデル上の実験を開始した。この時点において、各自治体は、一様に、最初からより統合されかつ包括的な制御概念を使って、現代化を実施し始めようと試みている。すなわち、1995年にドイツ都市連盟によって行われた調査によれば、すべての（大規模）自治体の約70%が、行政現代化上熱心に取り組んでいる改革分野として、予算編成／会計、組織・人事、議会（council）／行政関係、自治体経営企業の管理を挙げている。ただ、より小規模の自治体は、公式化された制御モデルの導入にそれほど関心を抱いていない。その理由は、おそらく、

これらの自治体は、洗練された管理手段を使用しなくても、自分たちの日々の問題を処理し得るからであろう（ライヒャルトの評価）。また、旧東独自治体では、ごく少数の地方政府を除いて、依然として新しい制御モデル上の実験は行われていない。その理由は、行政現代化論議が始まる直前に東ドイツ行政の西側構造への変形が開始され、東ドイツ行政官達は伝統的な旧式の西ドイツの行政構造・行政手続きを東ドイツ政府へ移植するのに多大な時間と労力を費やし続けてきているからである。

1991～95・96年までの最初の実験全体について言える主要な経験的トピックは、以下の2点である。第一に、実験を開始した地方政府がパイロット・プロジェクトを実施するために選択した行政単位のはほとんどは、議会の政治的闘争上の焦点にめったにならないような小規模部局（例：劇場、博物館、駐車場、公園、音楽学校、スウィミングプール等を所管する諸部局）であった。95・96年現在まで、社会サービス、住宅あるいは教育のような大規模で紛争の起こりやすい分野を所轄する部局が選択された事例は、わずかに数例である。第二に、多くの都市においては、新しい制御モデルは、政治的領域をほとんど排除してかなりテクノクラティックな仕方導入された。すなわち、政治家（主として、各自治体の議会・委員会の構成員）が行政現代化過程に関与する程度を小さくしようとする傾向が見られた。それは、特に、エージェンシー化に関わる管理上の改革を既存の行政機関に導入する企図の際に顕著であった。（Banner, 1993, S. 192-4 ; Reichard, 1997c, pp. 73-5）

(3) ドイツの行政管理改革と欧米諸国のそれとの比較

両者の比較を考察する場合に前提となることは、1995・96年までのドイツの行政管理改革が圧倒的に地方自治体で実施されているため、比較する政府水準は地方政府水準に限定されるという点である。その上で、全体的に言えば、本稿〔1〕〔2〕で示したファリー等々の4類型を活用すれば、ドイツの自治体では、サッチャー政権による改革を典型例とするNPMモデル1は採用されていないが、機構改善をめざすNPMモデル2は真っ先に採用されている。そして、NPMモデル3・4は、先進的なパイロット自治体で実験的に取り上げられている、と言える。

① 共通点

1995・96年までの最初の実験に見られた特徴の中で、他の欧米諸国においてもあまねく観察できるこ

とは、行政組織内の脱中央集権化・行政組織内の行政単位の分化である。しかも、ドイツを含めた欧米諸国の管理改革のメニューの中で、この実験は真っ先に行われ、他の実験よりも相対的にはかどっている。さらに、ドイツの経験の紹介の箇所でも触れたように、性質上組織脱集権化という措置は、少なくとも結果志向・クライアント志向の措置並びに予算・会計の民間企業類似化の措置の必要条件とも言えるものであった。

② 相違点

他の欧米諸国の管理改革運動と比較してドイツのそれは開始後5～6年しか経過していないという留保をつけつつ、一般的な相違点として次のことを指摘しておきたい。それは、ドイツにおいては（オランダにおいてもそうなのだが）、他の諸国の場合と異なり、管理改革が、他の上級政府からの圧力も、日本の地方六団体類似の公的機関における申し合わせ等の縛りも介在することなく、各自治体の独自の判断で行われてきていることである。住民の要求や参加圧力がドイツ自治体における管理改革の契機になっていない、という批判がドイツにおける観察者から出ている（〔2〕〔4〕参照）。しかし、団体自治の促進という観点からは、日本と比較して（1994年10月に出された自治省事務次官通達をテコとする中央官僚主導の画一的な管理改革）、さらには英国・ニュージーランド等のアングロサクソン系の国々と比較して（中央政府の政治家の強力なリーダーシップによる管理改革）、相対的に優れていると言えよう。

個別的な相違点については、ライヒャルトの論文に従い、以下の7点を挙げておきたい。

1. アングロサクソン諸国では、物品購入・売却上の契約を含む各種契約をめぐるルール・規制は、私的部門においても公的部門においても類似しているが、法制度の相違により、ドイツではそうではない。このため、ドイツの行政官は、新しい管理的思考の適用の際の重要な概念である契約管理を十分に理解できていない。
2. ドイツの行政管理改革は、アングロサクソン諸国における場合と異なり、イデオロギー（例：新保守主義的な新右翼運動）や特定のアカデミズムの理論的影響（例：公共選択学派）によって駆り立てられていない。
3. ドイツにおいては、省庁（ministries）をいくつかの準自律的機関（エージェンシー）に分割して、残った中核的部門（department）の統制の下に置くという、アングロサクソン諸国あるいは

スカンジナビア半島諸国でよく見られる純粹のエージェンシー化は行われていない。ドイツの自治体政府及び州政府（特に前者）においては、いわば民営化と連動したエージェンシー化の趨勢が見られる。すなわち、行政組織内で、行政単位は私法を基盤にした制度に転換されるか（法人化）、あるいは自律的な法的基盤を有する間接行政（mittelbare Verwaltung）に転換されてきている。

4. 他の諸国とりわけスカンジナビア半島諸国においては、改革努力はより対外的な目標（行政－市民間関係上の改善、市場タイプのメカニズムの強化・（擬似）競争の強化、契約による業務移譲 contracting out や競争入札についての決定）に向けられている。ところが、ドイツにおける管理改革は、かなりの程度、行政内部の構造の変化に集中している。すなわち、改革者は、行政当局の再構築（行政資源に対する結果責任のあり方をより脱中央集権的なものにする）に、アウトプット志向・生産志向の制御サイクル・統制システムの実施に、内部会計制度の刷新にもっぱら関与しているのである。
5. 他国と比べてドイツでは、競争的条件の下で公共サービス業務を契約によって外部へ移譲すること（contracting out）は、依然としてかなり未開拓のトピックである。そもそも行政単位間の競争及び行政・民間間の競争がないし、授権当局（enabling authority）が（市場経済的な）明確なクライアント／プロバイダー関係を前提にするというモデルは、補完性原則が作用する福祉サービス提供部門を別として、ドイツの行政官に知られていないかもしれない。もしくは彼らの目に非常に奇妙に映る。
6. 他国と比べてドイツでは、品質管理の分野もかなり未開拓である。品質審査上の明確な指標の記述も、依然として緒についた段階である。非常に少数の地方政府のみが、定期的に市民審査会を実施するか、あるいは顧客向けアンケート用紙を配布している。
7. 他国と比べてドイツでは、人事管理の分野も未開拓である。原因の一端が既述のように連邦公務員法の縛りにあることは確かだが、多くの改革企図が人材開発の必要性及びリーダーシップ行為を改善することの必要性を過小評価していることは否めない。（Reichard, 1997c, pp. 75-7）

(4) ドイツにおける評価

新しい制御モデルに従った管理改革運動の、支持

者と妨害者の間の力のバランスについて、ライヒャルトは次のように述べている。「改革を志向するアクターの力と影響力は過去数年において増大したが、公的部門諸組織内の伝統主義者は依然として多数派である・・・このことは、改革主義者連合が多数派であるように見える他の幾つかの国——例えば、スカンジナビア半島諸国——における力のバランスと対称的である。行政官達の間の懐疑は、過去においては驚くほど目立たなかったが、最初の幻滅とともに、行政官達は、自分たちの要望を喚起するよう期待されている」（Reichard, 1997c, pp. 74-5）。最初の実験が一通り出そろった1995年頃から、法学的訓練を積んだ行政官の意を酌む何人かの法律家及び幾つかの法律家団体や一部のアカデミズムから、その適法性をめぐる次のような批判が出始めた。

1. 「新しい制御モデルにかかわった幾つかの要素・手続きは違法である」（Reichard, 1997c, p. 75）〔筆者註：法律家・法律家団体の批判〕
2. 「自治体行政のための新しい統一的モデルは、国家はどのように産業社会を発展させるべきかという中核的疑問を解決する立場にない。なぜなら、自治体政策は国家全体と緊密に絡み合っているのだが、新しい制御モデルは、自己に関わる個別法を含む法体系をほとんど顧慮していないからである」（Mohnen-Behlau, Bruns, 1996, S. 235）〔筆者註：行政学界の重鎮ローの批判〕

次に、改革に批判的なアカデミズムから、特に伝統的行政学者（ロー Laux, ケーニヒ König, グルノウ Grunow 等）からは、モデル・運動に対する以下のような批判が提示されている。

1. 新しい制御モデル運動は、概念・ビジョンづくりに没頭し過ぎている。
2. 新しい制御モデルは、（たいていは）商業的な民間コンサルタントを利する新しいマーケティング方法でもある。
3. 新しい制御モデルのほとんどのアイディア・レシピは新しくはない。
4. 運動には、結果に関心を抱かない純粹の行動至上主義（blinder Aktionismus）に近似した改革多幸症がみられる。
5. 改革者は非常に多くのことを達成しようとしているが、彼らは過去の教訓、すなわちドイツにおける制度的変化の大いなる限界を忘れている。
6. 改革は単視眼的・即興的・テクノクラティックに方向づけられ、またしばしば削減的管理と融合しているため、政治家・被雇用者双方の正当な

利益が無視されてしまう。

7. 行政とりわけ地方行政は、モデルの提唱者によって主張されたような普遍的危機を被っていない。たとえ問題があるとしても、それらのほとんどは、公共サービスに向けられる抑制されない要求のような、行政外部の外因性的要因によって引き起こされたものであって、官僚制組織内部の内因性的要因によって引き起こされたものではない。
8. モデルは、行政に対する市場の原理的優越性に関わる、根拠のない新自由主義的で経済的な信念を代表している。
9. モデルは、行政の文化的前提条件を無視している。行政的パラダイムが管理的パラダイムあるいは事業家的パラダイムに取って代わることはあり得ない。公的部門と私的部門の間には必然的な機能的相違があり、各々それ自身の合理性に従って組織されている。
10. 公共サービスと私的サービスは比較され得ない。公的部門は、社会全体への義務を通して、民主的統制・法の支配・正義・公平性・公共福祉を通して、境界を画定されている。
11. 新しい制御モデルは、古くさい政治-行政二分論を再確立しているように見える。長い間、このナイーブな二分論の打破は、政治学に基盤を置いた行政学の主要な成果の一つとみなされてきた。しかるに、現在、政治-行政二分論は、政治-行政システムの複雑さについて全く理解していないミクロ経済学者によって再導入されている。彼らは、政治・政治家の特殊な合理性・行動、並びに行政の基本的に政治的な性質を理解していない。(Jann, 1997, pp. 92-4)

これらの中で（少なくとも）3と11は、新しい行政管理運動についても向けられている批判であると筆者は判断する。3をもう少し敷衍すると、「幾つかの要素は既知の改革概念（例：目標による管理、権威の委任、脱中央集権化、発生主義会計、定額補助金或いは産出志向の予算 output budgeting）の再発見」であり「実際上の制御要素のほとんどは数十年の間知られてきた」（Reichard, 1997c, p. 75）ということである。11を筆者の言葉で言いなおせば、改革支持者は、今後の行政においてその役割が期待されるだけでなく現在の改革の担い手でもある管理職行政官の政治的中立性を強調するが、本来行政は政治を払拭できないし、社会の要請で改革が進んでいる現時点においてはなおさらそうである、ということである。

また、改革に好意的な研究者からは、モデル自体に、というよりも運動の進捗状況について、次のような批判点が出されている。

1. 新しい人事管理方式が多くの都市でまだ十分な関心を得ていない。特に、ラインラント=ファルツ州及びバーデン=ビュルテンベルク州内の自治体においては、新方式が一般的に適用されていない。
2. パッサウ市やドゥイスブルク市等の例外的事例を除いて、ドイツのほとんどの都市は、その生産物や生産物が市民に提供される方法を再構築する時に、その都市の市民の意見を無視している。(Klages, Löffler, 1996, p. 136)
3. ドイツ行政官は、何十年もの間結果志向のやり方で考えることに慣れていなかったためか、生産物説明書の叙述の大部分が手続き及び活動に集中していて、産出、及び所期のインパクト/結果を無視している (Reichard, 1997c, p. 70)。
4. 最初の実験においてはやむをえない面もあるが、パイロット的行政単位が、大きな諸問題を抱え闘争・紛争が集中している中核的諸部門から選ばれた例は、数例しかない (Reichard, 1997c, p. 73)。
5. 管理改革が重要な政治的争点とされず、政府の強い政治的意志によって後押しされていない。そのため、政治家は、改革企図全体に対する明確な目標を定式化せず、政治家及びトップ・マネジメントは、期間全体にわたって改革過程を支持していない (Reichard, 1997c, p. 74, p. 78)。
6. 政治家、管理職、労働者勢力（被雇用者協議会及び労働組合）の間の紛争が、改革過程の進捗を遅らせている。
7. 改革企図全体に関する入念で包括的な計画化（プロジェクト予算、タイム・スケジュール、制御集団を伴ったプロジェクト組織等を含む）が欠如している。
8. 非常に制限された時間内に高い成果をあげることが期待されているため、担当職員に大きな負担がかかっている。(Reichard, 1997c, p. 74)

最後に、やはり改革を支持する研究者から、新しい制御モデルにしたがった管理改革は行政現代化の一部でしかないと、その限界を指摘する意見が出されている。

1. 「私的管理戦略をこのように一般的に方向づけることは、現代化を進めているすべてのドイツの地方政府にとって妥当である」。しかしながら「私的管理法式に向けた方向づけは、ドイツにおける公行政の現代化にとって必要条件であるが十分条件

ではない。このことは、旧東ドイツ領域内の地方政府に対する行政現代化上の挑戦を分析する際に、特に明らかになると思われる」(Klages, Löffler, 1996, p. 136)。

2. 「ドイツの公共サービス制度は、規制諸機能に関する限り相対的に高い水準を達成している。目標は、伝統的制度の中で、規制諸機能に適応する諸部分を温存し、伝統的官僚構造の中で、公行政の現代的サービス志向制度にとって障害となる諸要素を改革することでなければならない」(Röber, 1996, p. 189)。

おわりに

ドイツ自治体における管理改革実験に関する事実の認識・評価をより厳密に行うためには、政策過程の段階区分(策定(plan)―実施(do)―評価(see))に従って、次のように課題を三分する必要がある。

1. 各自治体において、新しい制御モデルのどの要素がどのように組み合わせられてマスタープランが策定されたのか、
2. 実施計画を誰がどのように練り上げ、これを誰がどのように実施したのか、
3. 実施結果はどのようなインパクトをもたらしたのか、これはまた政策担当者にどのようなフィードバックをもたらしたのか。

ライヒャルトによれば、1995・96年現在、「行政パフォーマンスへの新しい制御モデルのインパクトについての経験的な評価は全く存在していない」

(Reichard, 1997c, p. 72)。従って、3. の課題に関する事実の認識は本稿の課題になり得なかった。他方、課題1・2に関する事実の認識については大雑把ながらも本稿で明らかにできた。ただ、課題1・2に関する事実の評価については、改革反対派の評価及び改革推進派の評価についてそれぞれ紹介したものの、これらの評価の是非を我々がここで判断するわけにはいかない。いくつかのパイロット自治体の事例を詳しく調べるという仕方では、課題1・2に関する事実の認識をより深めねばならない。このちはじめて我々は、ドイツ人によるこれらの評価が真に内在的な批判なのか、それとも単なる外在的な非難にすぎないかを判断し、評価することができるであろう。特定のドイツ自治体における新しい制御モデルに従った管理改革実験にかかわる事実を可能な限り詳しく調べるという作業については、次回に行うことにしたい。

最後に、本稿〔2〕(4)の最後に紹介したレーバーの事実評価：「ドイツ行政の規制機能は水準が高い

が、サービス機能には障害が多い」は、一考の余地がある。なぜならば、この記述は、外面的・表面的には、日本の行政の状況をも表現していると筆者には思われるからである(但し、「伝統的制度の中で規制諸機能に適応する諸部分を温存し、サービス機能をめぐる障害だけを新しい制御モデルによる改革で除去すべし」という価値評価が妥当であるかどうかは、現在筆者にはわからない)。現在の日本の行政管理において、点検・改善課題は給付の側面に限られるのだろうか(例：高齢者福祉におけるサービスの質)、それとも規制の側面も含めて管理改革を考えなければならないのであろうか(例：高齢者福祉における一部の行政職員・現場職員のモラルの低さとこれに起因する最近の各種事件・報道事例)。このことが解明されない限り、近い将来日本の各政府レベルで大がかりな管理上の点検・改善・改革が実施される際に、「既存の優れた制度を不必要にいじることではない」という漠然としたしかも感情的な刷新・改革反対論が当然出てくるであろう。従って、次の研究作業においては、研究成果がより客観的かつ操作的なものになり、よってこれをもとにして我々がヴェーバー主義的行政官僚制モデルの支配的な国の行政をよりよく分析・認識・評価できるようにするために、行政管理上の点検・改善・刷新努力で学ぶ面の多い日本の特定の都市自治体の経験を、比較考察の対象にすることにしたい。

(1997年8月脱稿)

註

- 1) 「行政管理」を文字通り英訳すると administrative management となるが、現在発行されているほとんどすべての文献においては public management となっている。その理由は、1. 英米では、日本・欧州におけるような公法と私法の区別が見られないこと、2. 各国において、日本の公益法人に相当する組織が増殖していること、3. 行政と環境の間の相互作用に人々の関心が集まりつつあることであると筆者は考える。3. については、座談会：行政管理研究の課題と展望。季刊行政管理研究、60：38, 1992, 12. を参照。
- 2) Hood, C., A public management for all seasons?. In Public Administration, 69, 1991, 3-19.
- 3) 伊藤大―：行政管理の動向と課題。季刊行政管理研究、55：7-11, 1991, 9.
- 4) 日本では、特に国レベルでは、「政府・与党財政構造改革会議」という政治的機関及び「行政改革会議」という準政治的機関が中核となり、後者が、行政改革委員会・地方分権推進委員会・財政制度審議会・経済審議会等と連携するという、行財政改革推進の大枠的体制ができています。そし

て、行政管理改革に限定して言えば、行政改革会議付属の課題ごとの小委員会（機構問題小委員会、企画・制度問題小委員会等）及び行政改革委員会付属の課題ごとの小委員会（官民活動分担小委員会、規制緩和小委員会等）が改革推進の「前線基地」になっているようである。

- 5) 厳密に言えば、「管理主義」(managerialism)は、新しい行政管理の特徴に加えて「諸組織・社会における管理者・管理の中心的役割を正当化する一連の諸観念・諸価値をも内包して」おり、「専門職主義 (professionalism) ・サンディカリズムに対する挑戦であり、専門職 (professionals) ・労働組合活動家から敵視されてきている」(Farnham, Horton, 1996, p. 260) という、英国の現実を色濃く反映した特徴も帯びている。しかし、ファーンハン等によれば、「1980年代において公共サービスを席捲した管理主義の波は、20世紀の最後の四半期を特徴づける、個々の経済状況・社会状況・政治状況の一致から出現した。このことはイギリスで起こったが、しかし、類似の諸変化は、程度は様々ではあるが、国際的に起こったし、また起こりつつある」(Farnham, Horton, 1996, p. 261)。従って、1997年時点において、新しい行政管理と管理主義をあえて峻別する必要はないであろう。ただ、以下の叙述においては、便宜上前者の概念で両概念を表すことにしたい。
- 6) 私的部門が自らの力でなし得ない課題のみが公的部門の仕事になり、また下位行政単位が自らの力でなし得ない課題のみが上位行政単位の仕事となる、という原則。
- 7) ブドイスは、この状況をより広い見地から「利用可能な行政資源と行政需要の間の裂け目はますます大きくなっている」と説明している。彼は、両者の開きを、さらに対外的に決定される資源不足と対内的な行政管理上の欠陥とに区分けする。後者は、前者と異なり、行政内部の措置・行動様式によって規定される。そして、それは、行政現代化上の欠陥、並びに現存の行政構造、行政手続、行政手段、活動している行政人員の実績不足に関わっているという。前者の行政資源不足は、行政課題廃止戦略、(実質的な)民営化(援助金支払いの助けを借りて第三セクターへ業務を移譲することも含める)、追加的行政資源の開発によってのみ解消され得る。それに対して後者の行政管理上の欠陥は、行政課題量・行政資源量を一定とみた場合、行政構造、行政手続/行政手段、行政人員の現代化を必要とする (Budäus, 1994, S. 11-14, 20-22)。
- 8) 筆者は、操縦、統制、指導の上位概念として制御という日本語を使用する。従って、Steuerungを制御と訳すことにする。

引用文献

- Budäus, D., Public Management, edition sigma, 1994.
- Banner, G., Die internationale entwicklung im kommunalen Management und ihre Rezeption in Deutschland. In Banner, G., Reichard, C. (Hrsg.) Kommunale Managementkonzepte in Europa, Kohlhammer, 1993.
- Clarke, M., Renewing public management. An agenda for local governance, Pitman, 1996.
- Farnham, D., Horton, S., Public service managerialism : A review and evaluation. In Farnham, D., Horton, S. (eds.), Managing the new public services. 2nd ed., Macmillan, 1996.
- Ferlie, E. et al. (eds.) The new public management in action, Oxford University Press, 1996.
- Jann, W., Public management reform in Germany. In Kickert, W. (ed.) Public management and administrative reform in Western Europe, Edward Elgar, 1997.
- Kickert, W., Public management in the United States and Europe. In Kickert, W. (ed.) Public management and administrative reform in Western Europe, Edward Elgar, 1997.
- Klages, H., Verwaltungsmodernisierung durch „neue Steuerung“?. In Archiv für Kommunalwissenschaften, Jg. 34, 1995.
- Klages, H., Löffler, E., Public sector modernization in Germany. In Flynn, N., Strehl, F. (eds.) Public sector management in Europe, Prentice Hall, 1996.
- Mohnen-Behlau, E., Bruns, D., Dienstleistung sunternahmen Stadt. In Verwaltungsrundschau, 42 Jg. 1996, Heft.
- OECD, Government in transision. Public management in OECD countries, OECD, 1995.
- Reichard, C., Internationale Entwicklungstrends im kommunalen Management. In Banner, G., Reichard, C. (Hrsg.) Kommunale Managementkonzepte in Europa, Kohlhammer, 1993a.
- Reichard, C., Umdenken im Rathaus, edition sigma, 1994b.
- Reichard, C., Neue Steuerungsmodell : Local reform in Germany. In Kickert, W. (ed.) Public management and administrative reform in Western Europe, Edward Elgar, 1997c.
- Röber, M., 'Germany' in Farnham, D. et al. (eds.) New public managers in Europe, Macmillan, 1996.